



# La consulta previa indígena en la tramitación legislativa

Información estadística sobre la práctica legislativa chilena

## Autor

Matías Meza-Lopehandía G.

Email:

[mmezalopehandia@bcn.cl](mailto:mmezalopehandia@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3965

## Equipo de trabajo

Francesca Alfaro

Denisse Espinace

Virginie Loiseau

## Comisión

Elaborado para la Comisión de Derechos humanos de la Cámara de Diputadas y Diputados en el marco de la discusión del Proyecto de ley que Modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para reconocer derechos penales y procesales, en favor de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas (boletín N° 13.715-17).

N° SUP: 131584

## Resumen

Se buscaron todos los proyectos de ley en que los parlamentarios han discutido la procedencia de someterlos a consulta previa indígena desde 2009 hasta agosto de 2021. Se encontraron 29 proyectos que cumplieron con los criterios, los que se organizaron en tres grupos: los dirigidos a pueblos indígenas, los generales con disposiciones específicas para pueblos indígenas y los generales sin dichas disposiciones.

El 34% de los proyectos fue sometido a alguna forma de consulta indígena, todos los cuales tuvieron su origen en mensaje presidencial.

Si se distingue por tipo de proyecto, se aprecian diferencias significativas en el porcentaje de consulta. Los que tienen mayor índice de incidencia son aquellos proyectos de alcance general con disposiciones específicas relativas a pueblos indígenas. Estos alcanzan un 56% — o incluso un 71%, dependiendo de como se contabilicen los casos especiales. Luego vienen los proyectos dirigidos a pueblos indígenas, los que son menos consultados que los anteriores, alcanzando un 30%, o 43% si se excluyen los casos especiales. El índice más bajo lo tienen los proyectos generales, con un 20 o 22% de incidencia, según la forma de medición.

Del universo de proyectos concernidos, 18 se convirtieron en ley de la República (62%). De esos 18 proyectos de ley, 7 corresponden a proyectos de ley generales (39%), 6 a proyectos dirigidos a pueblos indígenas (33%) y 5 a proyectos generales con disposiciones específicas (28%). De estos proyectos, 5 habían sido sometidos a consulta previa indígena (28%).

Por su parte, los proyectos generales con disposiciones específicas son los que tienen mayor incidencia de consulta entre los que llegaron a ser ley: entre un 60% y un 75% fueron consultados (dependiendo de cómo se contabilizan los casos especiales). Los proyectos generales, que son los que tienen mayor grado de conversión a ley, alcanzan un 30% de consulta, mientras que son los dirigidos a pueblos indígenas los que muestran la menor tasa: ninguno de los que se convirtieron en ley pasó por consulta previa indígena.

## Introducción

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputadas y Diputados ha solicitado a la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), información estadística acerca del modo en que se ha resuelto la obligación de consulta previa indígena establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (C169) en la tramitación de los proyectos de ley, tanto en aquellos de iniciativa parlamentaria como en los mensajes presidenciales.

La BCN ha abordado la cuestión de la consulta previa indígena sobre medidas legislativas en diversos trabajos previos, abarcando su marco jurídico general,<sup>1</sup> las obligaciones del Congreso Nacional en la materia,<sup>2</sup> y elaborando análisis de procesos de consulta realizados<sup>3</sup> y diversos informes relativos a proyectos de ley específicos en los que se ha discutido la procedencia de la misma.<sup>4</sup> En estos últimos se ha examinado la práctica legislativa chilena y, en particular, de qué modo se ha entendido el criterio de susceptibilidad de afectación como circunstancia que genera la obligación de consultar.

El presente informe busca contribuir a continuar dicho examen, haciendo un barrido — que aspira a ser exhaustivo— de los proyectos de ley en que se ha discutido la pertinencia de consultarlos. Los resultados de esta búsqueda se presentan en tablas que permiten apreciar distintas variables, como el origen de cada iniciativa, cuántos de ellos fueron sometidos formalmente a consulta previa y cuántos se convirtieron en ley.

La primera sección explica la metodología utilizada y sus limitaciones. La segunda ofrece los resultados de la investigación y la tercera ofrece una mirada sinóptica de los mismos. Al final se presenta un anexo con la lista de proyectos encontrados (incluyendo los excluidos de la muestra)

## I. Metodología

Para identificar los proyectos de ley donde se suscitó la discusión de la pertinencia de someterlos a consulta previa indígena, se procedió a realizar una búsqueda en dos bases de datos, utilizando para ello los descriptores <consulta indígena>, <consulta previa>, <derechos a ser consultados> y <consultar previamente>.<sup>5</sup> La búsqueda fue acotada temporalmente al periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 2009 — fecha de la entrada en vigor del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo — hasta la actualidad (03 de agosto de 2021).

Dadas las características de las bases de datos utilizadas, se identificaron aquellos proyectos de ley en cuyo título, mensaje o discusión en sala y comisión apareció uno o más de los descriptores señalados. Por lo tanto, los resultados incluyeron tanto proyectos de ley iniciados por mensaje presidencial, como aquellos iniciados por moción parlamentaria, así como proyectos cuya tramitación está aun pendiente y aquellos que se han convertido en Ley.

<sup>1</sup> BCN, 2016. BCN. (2016). Consulta previa indígena en Chile: marco jurídico e implementación. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: (agosto, 2021)

<sup>2</sup> BCN, 2018b.

<sup>3</sup> BCN, 2018c. BCN. (2018c). Proyectos de reforma constitucional y consulta indígena constituyente. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: (agosto, 2021)

<sup>4</sup> Por ejemplo, BCN, 2019a, 2019b, 2020a.

<sup>5</sup> Se trata de las bases de datos “Tramitación de Proyectos de Ley del Congreso Nacional” (SIL) y el Sistema Labor Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Por otra parte, cabe tener presente que las herramientas de búsqueda de intervenciones en el sitio web Labor Parlamentaria permiten indagar en la discusión en sala desde 1990 a la fecha, pero solo a partir de 2020 está disponible las intervenciones en Comisión. Por consiguiente, los casos en que la cuestión se planteó únicamente en Comisión antes de esa fecha quedan fuera del alcance de este estudio. Además, en lo que respecta a discusión legislativa, la herramienta de búsqueda solo es sensible a las intervenciones de los parlamentarios, quedando fuera de ella las menciones que pudieran hacer los participantes de la discusión no parlamentarios y las menciones que emanan exclusivamente de indicaciones presentadas.

Luego se procedió a excluir manualmente de los resultados preliminares determinados proyectos en función de dos criterios: (i) los que la referencia a la consulta indígena no ocurría en torno a si aquella procedía o no en el proyecto respectivo (18 proyectos. Ver tabla D en el anexo); y (ii) aquellos que al 3 de agosto de 2021 no habían tenido discusión legislativa (10 proyectos. Ver tabla E en el anexo de este informe).

Es relevante tener presente que el primer criterio de exclusión no supone un juicio sobre si el proyecto debió o no ser sometido consulta conforme a los estándares internacionales, sino que se refiere únicamente a si la pertinencia de someter a dicha consulta el proyecto de ley en cuestión fue objeto de discusión o no. De esta manera, existen proyectos con disposiciones relativas a pueblos indígenas que quedaron excluidos de la selección, pues respecto de ellos no se planteó la necesidad de que fueran consultados.<sup>6</sup>

Por su parte, el segundo criterio de exclusión implica que algunos proyectos de origen en el Ejecutivo, cuyos anteproyectos podrían haber sido objeto de consulta previa, quedaron fuera de la selección por no haber sido sometidos a discusión parlamentaria.<sup>7</sup>

La aplicación de los criterios anteriores arrojó una lista de 26 proyectos de ley. A estos se agregaron 3 proyectos que, por distintas razones, no aparecieron en la búsqueda automatizada, pero cuya existencia se conoce por trabajos anteriores.<sup>8</sup> Así, se contabilizan 29 proyectos de ley en que la cuestión de si debían ser consultados se manifestó explícitamente en la discusión legislativa (ver tablas A, B y C del anexo).

---

<sup>6</sup> Así, por ejemplo, en la discusión de la Ley N° 20.701 que modificó el procedimiento para otorgamiento de concesiones eléctricas (boletín N° 8270-08), se discutió la cuestión de la consulta previa indígena, pero a propósito del contenido de una norma del proyecto que hacía referencia a ella, y no sobre si correspondía o no realizar una consulta previa respecto del proyecto mismo (ver BCN, 2018a, por ejemplo, página 533). Por esta razón, no se ha incluido en el análisis (ver tabla D del anexo).

<sup>7</sup> Es el caso del proyecto de ley de para modificar la Constitución Política de la República presentado por la Presidenta Bachelet en las postrimerías de su mandato (boletín N° 11.617-07). Cinco áreas temáticas y sus especificaciones, definidas a partir del Proceso Constituyente Indígena impulsado por el Gobierno, fueron sometidas a consulta previa indígena, y a partir de sus resultados se elaboró el proyecto de reforma constitucional (BCN, 2020a). Ver tabla D en el anexo.

<sup>8</sup> BCN, 2020a. Se trata de la reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas de Chile (boletín N° 5.522-07), que quedó fuera de los parámetros porque su última discusión en sala es de abril de 2009; el proyecto que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (boletín 9.404-12), donde el tema no apareció en el debate sino hasta en el último informe de junio de 2021, pero solo planteado por actores no parlamentarios y en el texto de indicaciones; y el que crea el Servicio Nacional Forestal (boletín N° 11.175-01), donde la discusión se ha dado en Comisión, pero antes de 2020.

Para efectos de facilitar el análisis de la práctica legislativa en la materia, estos 29 proyectos de ley fueron agrupados en tres conjuntos, en función del modo en que su contenido se relaciona con los pueblos indígenas (ver tablas A, B y C en el anexo de este informe).<sup>9</sup>

En el primero se reúnen aquellos proyectos dirigidos a pueblos indígenas, como el que propone la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas (boletín N° 10.687-06), o el que reconoce al pueblo chango (boletín N° 11.188-17).

En el segundo se agrupan aquellos proyectos de alcance general, pero que contienen disposiciones explícitas dirigidas a pueblos indígenas, como el que creó el Ministerio de las Culturas (boletín N° 8.938-24) o el que regula la residencia en la Isla de Pascua (boletín N° 10.683-06). Estas disposiciones específicas pueden provenir del texto original del proyecto o haber sido propuestas durante su tramitación, tanto por el Ejecutivo como por los congresistas.

Finalmente, en el tercer grupo se incluyen aquellos proyectos que no están en las dos categorías anteriores, pero que durante su tramitación se discutió si procedía o no someterlos a consulta, como el caso del que reforma el Código de Aguas (boletín N° 7.543-12) o la reforma de la Ley General de Pesca (boletín N° 8091-21). Para determinar en qué categoría incluir cada proyecto se hizo un examen de su contenido y de la discusión legislativa en torno a la cuestión de la consulta previa.

En la tabla N° 1 se muestra la cantidad de proyectos que fueron asignados a cada una de las categorías señaladas, distinguiendo aquellas iniciada por mensaje presidencial de aquellas iniciadas por moción parlamentaria.

Tabla N° 1. Proyectos de ley (pley) por origen de la iniciativa indicando cuántos corresponden a cada categoría

	Pley sobre pueblos indígenas	Pley con disposiciones específicas	Pley general con susceptibilidad de afectación	Total
<b>Mensaje</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>21</b>
<b>Moción</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>29</b>
<b>Porcentaje sobre el total</b>	<b>34%</b>	<b>31%</b>	<b>34%</b>	<b>100%*</b>

\*A causa del redondeo de decimales la suma de los porcentajes es inferior al 100%.

Fuente de la tabla: elaboración propia

Además, se verificó cuáles de estos proyectos fueron sometidos a consulta previa indígena y cuáles de aquellos llegaron a ser ley. Para lo primero, se revisó la web, la prensa del periodo y la discusión

<sup>9</sup> Estos criterios de afectación aplicables a medidas legislativas fueron originalmente elaborados por la Corte Constitucional colombiana y han sido utilizados en informes BCN anteriores (BCN, 2020a).

legislativa.<sup>10</sup> Cabe consignar que este criterio solo se refiere al hecho de que se inició un proceso en tal sentido, sin considerar si este llegó a término o si se ajustó al estándar internacional. Para determinar cuáles llegaron a ser ley se revisó la base de datos SIL ya mencionada.

La tabla N°2 muestra la cantidad de proyectos que fueron sometidos a consulta previa indígena y las que llegaron a ser ley, distinguiendo aquellas iniciada por mensaje presidencial, de aquellas iniciadas por moción parlamentaria.

Tabla N° 2. Proyectos de ley consultados distinguiendo por origen de la iniciativa indicando

	Proyectos consultados
Mensaje	10
Moción	0
Total	10 (de 29)
%	34%

Fuente de la tabla: Elaboración propia

La tabla N° 3 muestra la cantidad de proyectos que se convirtió en ley, distinguiendo aquellos que se pasaron por consulta previa de aquellos que no.

Tabla N° 3. Total de proyectos de ley convertidos en ley distinguiendo por origen de la iniciativa y señalando cuantos de aquellos tuvieron consulta previa indígena

	Pley convertidos en ley con consulta	Pley convertidos en ley sin consulta	Total proyectos convertidos en ley
Mensaje	5	8	13
Moción	0	5	5
Total	5	13	18 (de 29)
			62%

Fuente de la tabla: Elaboración propia

A continuación se presentan los resultados en detalle, organizados a partir del modo en que su contenido se relaciona con los pueblos indígenas, esto es, proyectos dirigidos específicamente a pueblos indígenas, proyectos que contienen disposiciones específicas para pueblos indígenas y proyectos de

<sup>10</sup> También se solicitó vía transparencia al Ministerio de Desarrollo Social para que indicara cuál de los boletines individualizados había sido sometido a consulta previa indígena, pero al momento de cierre de este informe la respuesta no había llegado (solicitud de acceso a la información N° AI008T0002834).

alcance general en los que, a pesar de no contener disposiciones específicas para pueblos indígenas, la cuestión de la consulta previa indígena se suscitó en la discusión parlamentaria.<sup>11</sup>

## II. Resultados

### 1. Proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas

Como se ha señalado, en esta categoría se encuentran los 10 proyectos de ley o de reforma constitucional que se refieren exclusiva o principalmente a pueblos indígenas (ver tabla A del anexo). Estos representan un 34% de los 29 proyectos seleccionados.

De estos 10 proyectos, 5 tuvieron origen en mensaje presidencial, y 5 comenzaron con mociones parlamentarias. De este conjunto, 3 proyectos fueron sometidos a procesos de consulta previa, todos iniciados en mensaje presidencial. En la tabla N° 4 se muestra el porcentaje de proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas sometidos a consulta, distinguiendo entre mensajes y mociones.

Tabla N° 4. Porcentaje de proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas que han sido consultados

		No consultados	Consultados	% consultados	% de consultas sobre el total
Pley	Mensaje	2	3	60%	30%
	Moción	5	0	0%	

Fuente de la tabla: Elaboración propia

El 50% de los proyectos de este grupo culminaron su tramitación convertidos en Ley. De estos 5 proyectos, 4 tuvieron su origen en moción (el 80%). Ninguno de ellos (0%) pasó por consulta previa indígena.

La tabla N° 5 muestra el número de proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas que se convirtieron en ley, indicando el origen de la iniciativa y si pasaron o no por proceso de consulta previa indígena.

<sup>11</sup> Cabe tener presente que el Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas ha señalado que un proyecto de ley "puede tener efecto general pero, al mismo tiempo, puede afectar los intereses de los pueblos indígenas de modos especiales", como cuando se refiere a la tierra o recursos naturales, a la pesca o al fomento forestal" (BCN, 2018b:5)

Tabla N° 5. Porcentaje de proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas convertidos en ley.

	Convertidos en ley sin consulta	Convertidos en ley con consulta
Mensaje	2	0
Moción	4	0
Total	6	0
	100%	0%

Fuente de la tabla: Elaboración propia

Aquí, cabe tener presente que 3 de los 10 proyectos analizados se refieren a mociones de reconocimiento legal de pueblos indígenas o tribales: los changos, los afrodescendientes chilenos y los selknam.<sup>12</sup> En estos tres casos no se ha aplicado consulta previa indígena. El debate sobre su procedencia se dio con mayor profundidad en el caso de los changos y los selknam.<sup>13</sup> En el primero, se afirmó que para el reconocimiento bastaba con garantizar que este no fuese contrario “a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados”, lo cual se había hecho a través de las audiencias públicas;<sup>14</sup> mientras en el segundo se tuvo presente lo decidido en el caso chango y además se indicó que se trataba de un reconocimiento fundado en el autoreconocimiento.<sup>15</sup>

Lo anterior permite tratar los proyectos de ley sobre reconocimiento de un pueblo indígenas o tribal como un subconjunto, que responde a otras reglas en materia de consulta previa indígena. En ese caso, el porcentaje de proyectos de ley relativos a pueblos indígenas sometidos a consulta previa subiría de 30% a 43%.

La tabla N° 6 muestra cuántos proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas fueron sometidos a consulta, distinguiendo entre mensajes y mociones, excluyendo los proyectos de reconocimiento legal de pueblos indígenas y tribales.

<sup>12</sup> Boletines 11.188-17, 10.625-17 y 12.862-17 respectivamente respectivamente. Cabe consignar que en el derecho internacional de los derechos humanos, los pueblos tribales tienen el mismo estatuto que los pueblos indígenas.

<sup>13</sup> En el caso afrodescendiente no hubo posiciones en el sentido de consultar, a pesar que el proyecto establecía explícitamente el derecho a la consulta.

<sup>14</sup> BCN, 2020b:139.

<sup>15</sup> Comisión de Derechos Humanos Cámara de Diputados, 2020: p.14-15

Tabla N° 6. Porcentaje de proyectos de ley dirigidos a pueblos indígenas que han sido consultados, excluyendo los proyectos de reconocimiento legal

		No consultados	Consultados	% consultados	% de consultas sobre el total
Pley	Mensaje	2	3	60%	43%
	Moción	2	0	0%	

Fuente de la tabla: Elaboración propia

En el caso de los proyectos de ley convertidos en ley con y sin consulta previa, excluir los proyectos de reconocimiento legal no altera el porcentaje consignado en la tabla N° 5, pues los 2 que se convirtieron en ley corresponden a mociones sin consulta previa indígena.

## 2. Proyectos de ley generales con disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas

En esta categoría se encuentran los 9 proyectos de ley o de reforma constitucional que tienen un alcance general pero, al mismo tiempo, contienen disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas (ver tabla B del anexo). Estos representan un 34% de los 29 proyectos seleccionados.

De estos 9 proyectos, 8 tuvieron origen en mensaje presidencial y solo 1 fue de iniciativa parlamentaria. De aquellos 9 proyectos, 5 fueron sometidos a consulta previa indígena, todos ellos iniciados en mensaje presidencial.<sup>16</sup> En la tabla N° 7 se muestra el porcentaje de proyectos de ley generales con disposiciones específicas para pueblos indígenas que han sido sometidos a consulta, distinguiendo entre mensajes y mociones.

Tabla N° 7. Proyectos de ley generales con disposiciones específicas para pueblos indígenas que han sido consultados

		No consultados	Consultados	% consultados	% de consultas sobre el total
Pley	Mensaje	3	5	63%	56%
	Moción	1	0	0%	

Fuente de la tabla: Elaboración propia

Aquí, cabe tener presente que en dos casos, se decidió eliminar contenidos referidos a pueblos indígenas con la finalidad explícita de evitar afectar intereses indígenas, pues en opinión de los legisladores, mantener dichos contenidos hubiese obligado a someterlos a consulta previa.<sup>17</sup> Si ambos

<sup>16</sup> Cuatro de esos cinco fueron sometidos a consulta antes de su ingreso al Congreso. El restante fue consultado durante su tramitación.

<sup>17</sup> Se trata del boletín N° 6.830-14 que derivó en la Ley N° 20.562 sobre saneamiento de loteos irregulares y del boletín N° 12.712-24 sobre Patrimonio Cultural. En el primero se eliminaron las alusiones a loteos irregulares en tierra indígena porque — como explicó el diputado informante Norambuena — aquellas implicaban “someter la norma al procedimiento de consulta indígena establecido por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional



proyectos se eliminaran de la contabilidad, el porcentaje de proyectos de este tipo sometidos a consulta previa indígena subiría a 71%.

Por su parte, en este grupo, 5 proyectos culminaron su tramitación convertidos en ley, lo que representa el 56% de aquellos. Todos estos tuvieron origen en mensaje del Presidente de la República.

La tabla N° 8 muestra el número de proyectos de ley generales con disposiciones específicas para pueblos indígenas que se convirtieron en ley, indicando el origen de la iniciativa y si pasaron o no por proceso de consulta previa indígena.

Tabla N° 8. Proyectos de ley generales con disposiciones específicas para pueblos indígenas que han sido consultados y se han convertido en ley

	Convertidos en ley sin consulta	Convertidos en ley con consulta
Mensaje	2	3
Moción	0	0
Total	2	3
	40%	60%

Fuente de la tabla: Elaboración propia

Si se eliminara del anterior los proyectos que fueron modificados para evitar generar la obligación de consultarlos, el porcentaje de proyectos convertidos en ley con consulta ascendería a 75% (3 de 4).

### 3. Proyectos de ley de alcance general con susceptibilidad de afectación

En esta categoría se encuentran los 10 proyectos de ley o de reforma constitucional de alcance general que, sin tener disposiciones específicas sobre pueblos indígenas, fueron considerados por algunos actores de la discusión legislativa como susceptibles de afectar a los pueblos indígenas en su calidad de tales (ver tabla C del anexo). Estos representan un 33% de los 30 proyectos seleccionados.

De estos 10 proyectos, 8 tuvieron origen en mensaje presidencial, y 2 fueron iniciativas parlamentarias. De este conjunto, 2 proyectos fueron sometidos a procesos de consulta previa, ambos iniciados por mensaje presidencial. En la tabla N° 9 se muestra el número de proyectos de ley de alcance general con susceptibilidad de afectación que han sido sometidos a consulta previa, distinguiendo según el origen de su iniciativa entre mensajes y mociones.

---

del Trabajo” (BCN, 2018c:122). En el segundo, una indicación sustitutiva del Ejecutivo eliminó las normas relativas a pueblos indígenas, sustituyéndolas por una disposición transitoria que comprometía el envío de un Proyecto de ley de Patrimonio Cultural Indígena “que cuente con un proceso de consulta previa” (Presidente de la República, 2021:30).

Tabla N° 9. Proyectos de ley generales sin disposiciones específicas para pueblos indígenas que han sido consultados

		No consultados	Consultados	Consultados %	% de consultas sobre el total
Pley	Mensaje	6	2	25%	20%
	Moción	2	0	0%	

Fuente de la tabla: Elaboración propia

Al igual que en el caso de los proyectos generales con disposiciones específicas, aquí también existe un caso en que se decidió eliminar contenidos referidos a pueblos indígenas con la finalidad explícita de evitar la consulta previa indígena.<sup>18</sup> Si dicho proyecto se eliminara de la contabilidad, el porcentaje de proyectos de este tipo sometidos a consulta previa indígena subiría a 22%.

De estos 10 proyectos, 7 terminaron su tramitación convertidos en ley, lo que representa el 70% de los mismos. De estos 7 proyectos, 6 tuvieron su origen en mensaje y solo 1 en moción parlamentaria. De ellos, 2 fueron sometidos a consulta previa. Es decir, del total de proyectos de ley convertidos en ley el 29% se sometió a consulta previa.

La tabla N° 10 muestra el número de proyectos de ley de alcance general, sin disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas, en los que se discutió la procedencia de la consulta previa, que se convirtieron en ley, indicando el origen de la iniciativa y si pasaron o no por proceso de consulta previa indígena.

Tabla N° 10. Proyectos de ley generales sin disposiciones específicas para pueblos indígenas que han sido consultados que se han convertido en ley

	Convertidos en ley sin consulta	Convertidos en ley con consulta
Mensaje	4	2
Moción	1	0
Total	5	2
	71%	29%

Fuente de la tabla: Elaboración propia

<sup>18</sup> Se trata del boletín 13.420-06 que derivó en la Ley N° 21.239 que prorrogó el mandato de las directivas de ciertas organizaciones como medida en el contexto de la pandemia Covid-19. En su tramitación, la senadora Ebensperger explicó que la exclusión de las comunidades indígenas del alcance del proyecto, obedecía “a la naturaleza especial de estas organizaciones, toda vez que requieren, de acuerdo al Convenio 169, una consulta pública o al menos que se acredite su participación” (BCN, 2020c:63).

### III. Conclusión

---

Como se ha señalado, se encontraron 29 proyectos en que se planteó la cuestión de la consulta previa indígena. El 34% de ellos fue sometido a alguna forma de consulta indígena. A pesar de que el 28% de ellos tuvo su origen en moción parlamentaria, todos los que fueron sometidos a consulta previa tuvieron su origen en mensaje presidencial.

Si se distingue por tipo de proyecto, se aprecian diferencias significativas en el porcentaje de consulta. Los que tienen mayor índice de incidencia son aquellos proyectos de alcance general con disposiciones específicas relativas a pueblos indígenas. Estos alcanzan un 56% — o incluso un 71%, dependiendo de como se contabilicen los casos especiales. Luego vienen los proyectos dirigidos a pueblos indígenas, lo que al contrario de lo que podría esperarse al iniciar la investigación, son menos consultados que los anteriores, alcanzando un 30%, o 43% si se excluyen los casos especiales. El índice más bajo lo tienen los proyectos generales con un 20 o 22% de incidencia, según los proyectos que se incluyan.

Del universo de proyectos concernidos, 18 se convirtieron en ley de la República (62%). De esos 18 proyectos de ley, 7 corresponden a proyectos de ley generales (39%), 6 a proyectos dirigidos a pueblos indígenas (33%) y 5 a proyectos generales con disposiciones específicas (28%). De estos proyectos, 5 habían sido sometidos a consulta previa indígena (28%).

Por otra parte, los proyectos generales con disposiciones específicas son los que tienen mayor incidencia de consulta entre los que llegaron a ser ley: entre un 60% y un 75% fue consultado (dependiendo de como se contabilizan los casos especiales). Los proyectos generales, que son los que tienen mayor grado de conversión a ley, alcanzan un 30% de consulta, mientras que son los dirigidos a pueblos indígenas los que muestran la menor tasa: ninguno de los que se convirtieron en ley pasó por consulta previa indígena, a pesar que un número significativo de ellos fue consultado.

Finalmente advertir que estos resultados no permiten sacar conclusiones sobre el efecto de la consulta previa indígena en la tramitación de proyectos de ley. Para ello se requeriría un estudio más amplio, que permita contrastar los resultados con aquellos de proyectos sin pertinencia indígena, y probablemente un análisis cualitativo.

## Bibliografía

---

- BCN. (2018a). Historia de la Ley N° 20.701. Procedimiento para otorgar Concesiones Eléctricas. [documento generado el 17-Mayo-2018]. Disponible en: <http://bcn.cl/2qty8> (agosto, 2021).
- (2018b). Consulta Nacional Previa Indígena y Congreso. Estándar internacional y procedimiento de consulta en Chile. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/2qvux> (agosto, 2021).
- (2018c). Historia de la Ley N° 20.562. Modifica la Ley n° 20.234, que establece un Procedimiento de Saneamiento y Regularización de Loteos Irregulares y Renueva su vigencia [documento generado el 15/05/2018]. Disponible en: <http://bcn.cl/2qyf2> (agosto, 2021).
- (2019a) Consulta previa indígena y el proyecto de ley que reforma el Código de Aguas. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/2qh9h> (agosto, 2021).
- (2019b). Consulta previa indígena y medidas legislativas: estándar internacional y práctica nacional. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/2qvv0> (agosto, 2021);
- (2020a). Proyecto de ley que crea el Ministerio de Agricultura, Alimentos y Desarrollo Rural Participación y consulta previa indígena. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/2qu5y> (agosto, 2021).
- (2020b). Historia de la Ley N° 21.273. Modifica la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para reconocer al pueblo Chango como etnia indígena de Chile, entre otras materias [documento generado el 12/11/2020]. Disponible en: <http://bcn.cl/2qkit> (agosto, 2021).
- (2020c). Historia de la Ley N° 21.239. Prorroga el mandato de los directorios u órganos de administración y dirección de las asociaciones y organizaciones que indica, debido a la pandemia por el Covid-19. [documento generado el 11/07/2020]. Disponible en: <http://bcn.cl/2qyi2> (agosto, 2021).
- Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara de Diputados. (2020). Informe de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios recaído en una moción que modifica la Ley N° 19.253 que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, con el fin de incorporar al pueblo Selk'nam entre las principales etnias indígenas reconocidas por el Estado. Boletín N! 12.862-17. [Elaborado por Secretario Abogado Hernán Almendras, 22/01/2020 ]. Disponible en: [<http://bcn.cl/2qy6f>] (agosto, 2021).
- Presidente de la República. (2021). Fórmula indicación sustitutiva al proyecto de ley de patrimonio cultural (boletín N° 12.712-24) [12 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://bcn.cl/2qyfi> (agosto, 2021)

## Anexo

### Tabla A

La Tabla A identifica los proyectos de ley dirigidos específicamente a pueblos indígenas, reseña su contenido, indica si fue o no consultado y las razones que se esgrimieron para ellos, y señala el número de la ley que generó, cuando corresponde.

Tabla A. Proyectos de ley dirigidos específicamente a pueblos indígenas

N° Boletín (refundido) Iniciativa	Contenido relevante	Consulta	Ley
5.522-07 (5.324-07) Mensaje	Reforma constitucional reconocimiento pueblos indígenas	Sí. Se acordó consultarlo tras su aprobación en general en abril de 2009 en el Senado, tras la ratificación del C169 entró en vigor.	No
9.041-31 Mensaje	Modifica dieta para Consejeros CONADI y CODEIPA y formaliza atribuciones en materia de consulta previa indígena	No. Se discutió la procedencia de la misma acordándose la eliminación de las nuevas atribuciones que establecían para los organismos de manera de evitarla	Ley N° 20.733
10.526-06 Mensaje	Crea Consejo Nacional de Pueblos Indígenas	Sí. Se realizó respecto del ante-proyecto	No
10.625-17 Moción	Reconocimiento del pueblo tribal afrodescendiente chileno	No.	Ley N° 21.151
10.687-06 Mensaje	Crea Ministerio de Pueblos Indígenas	Sí. Se realizó respecto del ante-proyecto	No
11.188-17 (11.335-17) Moción	Reconocimiento del pueblo chango	No. Se discutió la procedencia y se consideró suficiente el consentimiento manifestado por las organizaciones participantes de la discusión	Ley N° 21.273
12.862-17 Moción	Reconocimiento del pueblo selknam	No. Se discutió la procedencia y se descartó en base al reconocimiento sin consulta de los changos.	No
13.129-07 Moción	Escaños reservados para la Convención Constitucional	No. Se discutió su procedencia.	Ley N° 21.298
13.492-06 Moción	Prórroga mandato de directiva de organizaciones	No. Se discutió su procedencia,	Ley N° 21.244

N° Boletín (refundido) Iniciativa	Contenido relevante	Consulta	Ley
	indígenas y consejeros de CONADI	validándose su omisión en la emergencia	
13.902-06 Mensaje	Feriado indígena (solsticio)	No. Fue solicitada por organizaciones indígenas en comisión y por congresistas en sala.	Ley N° 21.357

Fuente de la tabla: Elaboración propia

## Tabla B

La Tabla B identifica los proyectos de ley generales que contienen disposiciones específicamente dirigidas a pueblos indígenas, reseña su contenido, indica si fue o no consultado y las razones que se esgrimieron para ellos, y señala el número de la ley que generó, cuando corresponde.

Tabla B. Proyectos generales que contienen disposiciones específicas relativas a pueblos indígenas

N° Boletín (refundido) Iniciativa	Contenido relevante	Consulta	Ley
6.190-19 (Mensaje)	Televisión digital terrestre. El proyecto autorizaba a las comunidades indígenas legales a ser titulares de una concesión comunitaria y se propusieron otras indicaciones que aludían a pueblos indígenas	No.	Ley N° 20.750
6.830-14 (Mensaje)	Prórroga para saneamiento loteos Ley N° 20.234. Mediante indicación sustitutiva, el Ejecutivo propuso incluir los loteos irregulares materializados en tierras indígenas	No. Se discutió la necesidad de consultar, y se optó por eliminar la disposición.	Ley N° 20.562
7.102-01 (Mensaje)	Prórroga vigencia del DL N° 701. El mensaje incluía beneficios para personas y comunidades indígenas	Sí.	Ley N° 20.488
7.543-12 (Moción)	Reforma al Código de Aguas	No. En la discusión, la DGA señaló que debían consultarse disposiciones explícitamente dirigidas a pueblos indígenas.	—

N° Boletín (refundido) Iniciativa	Contenido relevante	Consulta	Ley
8.603-01 (Mensaje)	Ley de Fomento Forestal y prórroga del DL 701	Sí. Se discutió si la misma se conformó al estándar internacional	—
9.404 (Mensaje)	Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Sí. El Gobierno consideró que los instrumentos de protección podían superponerse con los territorios indígenas y convocó a consulta respecto de la creación, modificación y desafectación de las áreas protegidas.	—
8.938-24 (Mensaje)	Ministerio de las Culturas	Sí.	Ley N° 21.045
10.683-06 (Mensaje)	Regulación de la residencia en Isla de Pascua	Sí.	Ley N° 21.070
12.712-24 (Mensaje)	Ley de Patrimonio Cultural. El proyecto incluía una norma sobre consulta previa indígena respecto de medidas susceptible de afectarlos	No. La referencia a la consulta previa fue eliminada del proyecto en indicación sustitutiva que comprometía abordar la cuestión en un proyecto de ley sobre patrimonio indígena	—

Fuente de la tabla: elaboración propia

## Tabla C

La Tabla C identifica los proyectos de ley generales que — a pesar de no contener disposiciones específicamente dirigidas a pueblos indígenas — algunos actores de la discusión parlamentaria destacaron la necesidad de que fueran objeto de consulta previa indígena. Además se reseña su contenido, se indica si fue o no consultado y las razones que se esgrimieron para ello, y señala el número de la ley que generó, cuando corresponde.

Tabla C. Proyectos generales que no tienen disposiciones específicas pero pueden afectar a pueblos indígenas en su especificidad

N° Boletín (refundido) Iniciativa	Contenido relevante	Consulta	Ley
6.756-07 (Mensaje)	Reforma constitucional que autoriza a legislador a regular el derecho de residencia en Isla de Pascua y Juan Fernández (art. 126 bis constitucional)	Sí. Se consultó al pueblo maori rapa nui en función de la afectación de su territorio.	Ley N° 20.573
7.196-06 (Mensaje)	Crea Ministerio de Desarrollo Social	Sí. Se discutió sobre si la consulta realizada cumplía con los estándares.	Ley N° 20.530
8.091-21 (Mensaje)	Modificación a la Ley General de Pesca	No. La regulación del acceso a recursos pesqueros podría afectar derechos consuetudinarios. Gobierno invocó doctrina de afectación indirecta (al no distinguir entre población indígena y no indígena no sería necesario consultar)	Ley N° 20.657
10.277-06	Creación región de Ñuble	No. Se solicitó consulta previa en la discusión en Sala por afectar las posibilidades de representación en el senado de los pueblos indígenas	Ley N° 21.033
10.482-21	Modernización de SERNAPESCA	No. Se solicitó porque el proyecto agravaba sanciones aplicables a pescadores artesanales que podrían ser indígenas.	Ley N° 21.132
10.685-07	Cambio de nombre a la Isla de Pascua.	No. Se señaló que se requería consulta por tratarse del territorio del pueblo rapa nui.	—



11.317-21	Procedimiento de relocalización de concesiones de acuicultura	No. Se alegó que debía consultarse porque afectaba a las comunidades indígenas costeras. Vía indicación se excluyó a los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios de las regulación de colecta de semillas.	Ley N° 21.183
13.218-06	Crea el Ministerio de Agricultura, Alimentos y Desarrollo Rural	No. Organizaciones civiles e indígenas alegaron la procedencia de la consulta previa	—
13.420-06 (Moción)	Prórroga de mandato de organizaciones comunitarias en contexto covid	No. Se excluyó del proyecto a las organizaciones indígenas en función de un proyecto específico sobre la materia.	Ley N° 21.239
11.175-01	Crea Servicio Nacional Forestal	No. Crea una institucionalidad para el uso sustentable de formaciones vegetales que podría afectar territorios indígenas. El Gobierno señaló que organización interna de la administración no afectaría directamente e invocó doctrina de afectación indirecta (al no distinguir entre población indígena y no indígena no sería necesario consultar)	—

Fuente de la tabla: Elaboración propia

## Tabla D

La tabla D identifica los proyectos de ley que fueron excluidos del estudio en función de que la referencia a la consulta indígena detectada no discurría en torno a si aquella procedía o no en el proyecto respectivo. Además, se señala su contenido relevante y una síntesis del contexto en que aparecieron los descriptores.

Tabla D. Proyectos excluidos por impertinencia de la discusión

Boletín N°	Contenido relevante	Contexto de la mención
5049-01	Modificación DL 3516 sobre subdivisión de predios rústicos	Se discutió la posibilidad de incluir las tierras indígenas, pero se desechó porque debería ser consultado.
5766-08	Ministerio de Energía	Menciona la consulta en la aplicación de la ley, pero no se propone consultar el proyecto
7972-05	Ley de Presupuestos 2012	Se discutió el presupuesto del Comisionado Indígena, pero no se propone consultar el proyecto
8270-08	Reforma procedimiento concesiones eléctricas	Se discutió una norma que establecía el momento para la consulta previa, pero no se propone consultar el proyecto
9326-07	Fin al binominal	Se mencionó la existencia de un proyecto de ley sobre escaños reservados
9479-01	Regulación de la actividad apícola	Se mencionó la consulta a propósito del proyecto de prórroga del DL 701
9628-08	Reforma legislación energía	Se mencionó la consulta como obstáculo a la inversión en el sector
10161-08	Equidad tarifaria eléctrica	Se mencionaron casos de centrales hidroeléctricas en territorio mapuche que no fueron consultados
10240-08	Nuevos sistemas de generación eléctrica	Se incluyó disposición sobre consulta previa indígena, pero no se propone consultar el proyecto
11140-12	Limitaciones a proyectos ubicados en zonas saturadas	Se menciona la eliminación del Departamento de Medio Humano, Participación Ciudadana y Consulta Indígena del SEA

12130-05	Presupuestos 2019	Se menciona una partida para realizar consulta previa respecto de un proyecto de ley, pero no se propone consultar el proyecto objeto de discusión.
12991-06	Segunda votación gobernadores	Se menciona un ejemplo de consulta previa fallida
13349-12	Suspensión de plazos EIA	El proyecto se refiere a la suspensión de plazos de la consulta previa indígena en el marco de la evaluación ambiental de proyectos, pero no se propone consultar el proyecto,
13771-06	Prórroga mandato COSOC	Se aludió a la consulta en otros proyectos de ley .
7211-07	Modifica ley Antiterrorista	Se indica que debería considerarse el derecho propio y se alude a consulta en otro proyecto de ley
9421-08	Perfeccionamiento Ministerio de Energía	Se criticó la eliminación de una indicación relativa a la consulta previa, pero no se propone consultar el proyecto
10154-07	Reforma a la LOC de Partidos Políticos	Se rechazó indicación parlamentaria sobre partidos indígenas porque se requeriría consulta previa
10630-24	Modificación de la Ley Monumentos Nacionales para otorgar compensación económica por su declaración	Se menciona la consulta previa en los fundamentos del proyecto, pero no se propone consultarlo.

Fuente de la tabla: elaboración propia

## Tabla E

La tabla E identifica los proyectos de ley que fueron excluidos del estudio, por no tener discusión legislativa hasta el momento de cierre de la recolección de datos (5 de agosto de 2021). Se incluye número de boletín y contenidos principales.

Tabla E. Proyectos incluidos por carecer de discusión legislativa

Boletín N°	Contenidos principales
7674-12	Reforma Ley N° 19.300, en materia de participación ciudadana
9970-12	Participación ciudadana en los proyectos mineros y energéticos
11242-06	Reforma a la LOC de Municipalidades en relación con reglas sobre parentesco entre indígenas
11617-07	Nueva Constitución
11624-09	Sobre impacto vial en caminos básicos y comunidades rurales
11873-07	Reconoce la plurinacionalidad y los derechos de los pueblos indígenas
11939-07	Reconocimiento constitucional y participación política indígena
12079-12	Reforma Ley N° 19.300 para incluir generadores eléctricas en el sistema de evaluación ambiental
12274-12	Reforma ley Ley N° 19.300 para proteger cultura indígena
13169-07	Reforma constitucional para incorporar consulta previa indígena

Fuente de la tabla: elaboración propia

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)